

Alcance y limitaciones de las políticas de IED en las economías periféricas. Reflexiones sobre el caso boliviano

(Recibido: abril/011–aprobado: julio/011)

*María José Paz Antolín**

*Juan Manuel Ramírez Cendrero**

Resumen

En el presente trabajo se analizan los factores que influyen en los impactos que puede generar la IED en economías periféricas. Se señalan las estrategias y modalidades de inversión de la empresa extranjera, los rasgos de la economía receptora y el tipo de política de tratamiento al capital extranjero que se aplique. Se destaca la importancia de que ese tratamiento sea activo a la hora de establecer condiciones para la empresa extranjera y además que sean coherentes y se integren en estrategias desarrollistas más amplias. Dichas reflexiones se proyectan sobre un estudio de caso, los hidrocarburos en Bolivia desde 2006. Se constata la existencia de cierto margen para establecer políticas reguladoras, incluso siendo una economía con una configuración estructural muy vulnerable, aunque con efectos duales según las variables analizadas.

Palabras clave: inversión extranjera directa, hidrocarburos, Bolivia.

Clasificación JEL: F21, F23, L71.

* Profesores del Departamento de Economía Aplicada I (Economía Internacional y Desarrollo) de la Universidad Complutense de Madrid (mjpazant@ccee.ucm.es).

Introducción

Tradicionalmente, la inversión extranjera directa (IED) y la implantación de empresas extranjeras han sido percibidas como factores impulsores del desarrollo económico. Ello explica en gran medida el afán de la mayor parte de las economías periféricas, en diferentes momentos históricos, por recibir la mayor cantidad posible de flujos de IED, objetivo al que se han orientado gran parte de sus políticas económicas y de desarrollo. No obstante, se va asumiendo en ámbitos cada vez más mayoritarios que los flujos de IED y la presencia de empresas transnacionales (ET) no garantizan impactos favorables para la economía receptora sino que, incluso, a menudo tienden a generar distorsiones en los países de implantación, especialmente en el caso de economías periféricas. En última instancia, los efectos que se generen dependerán de una serie de aspectos, interrelacionados entre sí, (Paz y Ramírez, 2009) y en concreto, de las propios rasgos de la economía receptora, por una parte, de las estrategias adoptadas por las ET y las modalidades concretas de IED por otra, y finalmente, del tipo de política de tratamiento del capital extranjero que el país de destino establezca. De hecho, según la orientación de las políticas aplicadas al capital extranjero, se puede contribuir a limitar los aportes del mismo y profundizar las distorsiones productivas y sectoriales del país de implantación.

Precisamente es esta cuestión la que se desarrolla a continuación tratando de contribuir con ello al debate en torno a la necesidad de que las economías periféricas recuperen “margen de maniobra” en sus políticas de IED,¹ algo necesario para favorecer los impactos positivos de la presencia de ET en las economías receptoras.² Este planteamiento, a diferencia del que ha prevalecido desde los años ochenta, corresponde con los enfoques teóricos que ponen en cuestión el automatismo entre la IED y el desarrollo. Para ello, comenzamos por analizar (apartado 1) el tipo de políticas aplicadas de modo generalizado desde los años ochenta en la mayor parte de economías periféricas (especialmente las latinoamericanas) destacando algunas de sus principales implicaciones en términos del impacto de las ET. Tras

¹ El debate en torno a la recuperación de margen de maniobra (*policy space*) trasciende el ámbito del marco regulador de la IED y abarca a la totalidad de las políticas económicas aplicadas por este tipo de economías (Mayer, 2008). Sin embargo, en este trabajo nos vamos a centrar exclusivamente en el análisis de las políticas de tratamiento del capital extranjero en el marco de la relación entre IED y desarrollo.

² Una primera limitación a la hora de realizar aportes significativos y concretos a este debate se encuentra en la propia definición de “impactos positivos en términos de desarrollo económico” pues en última instancia esto va a depender de la conceptualización que se haga de desarrollo económico. Sin embargo la adopción de una determinada estrategia de desarrollo (como en el caso de Bolivia que veremos a continuación) parte de una conceptualización del mismo que será más fácilmente identificable y en el marco de la cual podrá ser evaluada la política de tratamiento al capital extranjero.

este análisis, el segundo apartado entra en el debate sobre la necesidad de diseñar políticas “activas” de IED que permitan recuperar “margen de maniobra” orientado a la consecución de determinados objetivos de desarrollo. En este apartado se discute sobre el alcance y los límites o restricciones a las que se enfrenta esta “recuperación del margen de maniobra”. En el tercer apartado se plantea una serie de exigencias a partir de las cuales reducir o neutralizar las distorsiones que un comportamiento determinado del capital foráneo pudiera generar. A la par se sugieren algunos instrumentos concretos que pueden contribuir a garantizar aportes positivos en el marco de una determinada estrategia de desarrollo.³ Por último, se analizan los cambios adoptados en el marco regulador de la IED en el sector de hidrocarburos boliviano a partir de 2005, valorando hasta qué punto son representativos de una política alternativa en el tratamiento de la IED (apartado 4). El trabajo termina exponiendo las principales conclusiones obtenidas a partir del análisis propuesto.

1. El predominio de las políticas laxas

Desde la asfixia financiera que implicó la llamada crisis de la deuda de los años ochenta y que afectó, con mayor o menor intensidad, a todas las economías latinoamericanas, ha existido un patrón prácticamente unánime en el tratamiento del capital extranjero y especialmente de la IED. Ese patrón ha consistido básicamente, en establecer la cantidad de IED recibida como criterio básico de valoración del éxito de las políticas de acogida (“cuanto más, mejor”). Esto supuso crear las condiciones más favorables para la actuación de los capitales extranjeros, lo que implicó por parte del Estado fijar las menores restricciones posibles a los criterios de actuación empresariales, asumiendo lo intrínsecamente positivo que para la economía receptora supone la presencia de empresas extranjeras y la recepción de flujos dando por supuesto un automatismo entre la llegada de IED y su contribución al desarrollo.⁴ Estos criterios constituyen el eje de lo que autores como Gligo (2007) denomina políticas “pasivas”.⁵

³ Precisamente esto último explica que tal propuesta no tenga un carácter cerrado o definitivo, sino que por el contrario, debe ser revisada y evaluada permanentemente en línea con la propia revisión de la estrategia de desarrollo.

⁴ Este automatismo cada vez está siendo más cuestionado (ya el *Informe sobre inversiones mundiales* de 2003, de la UNCTAD, fue paradigmático del cambio de posición). Este trabajo pretende ser una contribución a ese debate.

⁵ Hablar de políticas pasivas puede, no obstante, inducir a error ya que las políticas favorecedoras de la llegada de empresas foráneas y de flujos de IED, aun renunciando a plantear exigencias o imponer restricciones, si fueron muy “activas” a la hora de establecer incentivos a la llegada de flujos, y no sólo fiscales, con episodios de verdaderas guerras de incentivos entre países o entre regiones dentro de un mismo país, sino también entre, por ejemplo, las propias políticas de privatización como reclamo de inversión extranjera. En lo que sí han sido, por tanto, pasivas las políticas predominantes es el establecimiento de condiciones o restricciones a la inversión para, a través de ellas, intentar garantizar una contribución positiva de esta inversión extranjera al desarrollo.

No cabe duda de que, en última instancia, las políticas de tratamiento al capital extranjero reflejan la orientación general de la política económica y, en definitiva, de la estrategia de desarrollo seguida. Las políticas de tratamiento del capital extranjero laxas, y centradas en la cantidad de flujos, han sido la expresión de las políticas de orientación predominantemente neoliberal hegemónicas en la economía mundial a lo largo de las últimas décadas.

Las diferentes regulaciones, variadas y heterogéneas, han venido recogiendo fundamentalmente cuatro tipos de cambios, a saber:⁶ el desmantelamiento de los requisitos de participación local o de límite máximo de participación extranjera; la eliminación o reducción de las restricciones sectoriales unida a la puesta en marcha de procesos de privatización de distintas empresas y sectores, particularmente los de servicios (banca, telecomunicaciones, energía, infraestructura de transporte); la simplificación de los procedimientos de aprobación de las operaciones de inversión extranjera y, por último, la introducción de normas muy laxas para la repatriación de los capitales o la disponibilidad de los beneficios.

La regulación de todas estas disposiciones se ha dado en distintos ámbitos desde el nacional hasta el multilateral, pasando por la firma de acuerdos bilaterales o regionales con contenidos específicos en materia de inversión. Esta dispersión de las medidas que afectan al capital extranjero dificulta su análisis y valoración. Además, la posición negociadora de los países periféricos en los distintos ámbitos ha resultado en ocasiones contradictoria. Mientras en el ámbito multilateral se han mostrado reacios a la firma de acuerdos que impusieran la eliminación de cualquier restricción o control (como el acuerdo TRIMS de la Organización Mundial del Comercio),⁷ a nivel bilateral o incluso nacional se han incorporado sin apenas resistencia la mayoría de esas condiciones (Sauvé, 2008: 35-37).

Numerosos estudios vienen cuestionando que algunas de estas medidas hayan resultado realmente eficaces para la atracción de IED, incluso desde una perspectiva puramente cuantitativa.⁸ Sin embargo, el consenso sí es mayoritario

⁶ Esos cambios son señalados por la UNCTAD que muestra que entre 1992 y 2008, de 2650 cambios registrados en el marco regulador de los diferentes países, 2377 fueron “más favorables” para las IED y 273 se califican como “menos favorables” (UNCTAD, 2009).

⁷ La OMC estableció, en su fundación, un acuerdo de aspectos del comercio relacionados con la inversión (*Tra-de Related Investment Measures*, TRIMS), acuerdo que apenas ha avanzado y forma parte de los llamados temas de Singapur en la agenda de la OMC, detenidos desde 1996. Las economías periféricas se oponen a desarrollar este acuerdo (que implicaría un aumento de la protección de los inversores extranjeros y tratamiento nacional no discriminatoria para las empresas foráneas), contra la idea de las principales economías, por considerar que su aplicación reduciría su autonomía para usar la política de inversión como política de desarrollo y dificultaría el fomento de capacidades productivas locales.

⁸ Especialmente prolija es la literatura que analiza el impacto de los Acuerdos Bilaterales de Inversión (BITS por sus siglas en inglés) y otros acuerdos internacionales en materia de inversión, en la atracción de IED. El trabajo de

a la hora de mostrar cómo esas políticas han influido en las características de la inversión que llegaba y en sus aportes. Varios trabajos (Gallagher *et al.*, 2008; Paz *et al.*, 2005) han mostrando cómo este tipo de políticas han favorecido, en el caso latinoamericano, la llegada de una IED con escaso, nulo o incluso contraproducente aporte en términos de desarrollo económico. Aun siendo conscientes de que otras variables (ya mencionadas) influyen también en la naturaleza de los impactos, es posible identificar algunos mecanismos mediante los cuales las políticas de atracción de IED han influido en este proceso:⁹

- a) El protagonismo de las fusiones y adquisiciones (FyA), en la mayoría de los casos vinculadas a procesos de privatización.¹⁰ Por su propia naturaleza, estos procesos han supuesto una aportación limitada en términos de formación bruta de capital fijo (FBKF) o creación de empleo. Por ello, a pesar del aumento significativo de las entradas de IED en la región latinoamericana durante buena parte de la década de los noventa, la evolución de las dos variables antes mencionadas fue mediocre.¹¹ Resulta interesante la comparación con la región asiática donde ha habido una participación mucho menor de las FyA en el monto total de IED a la par que un aumento significativo de la inversión productiva.
- b) La ausencia de requisitos de desempeño. Ésta ha sido notable tanto en cuestiones relacionadas con el contenido local y las prácticas de comercio exterior (fundamentales en las industrias manufactureras) como en el establecimiento de compromisos de inversión —o reinversión de utilidades— (especialmente en sectores vinculados a la explotación de recursos naturales o de servicios). Estas ausencias han limitado la contribución mediante el desarrollo de vínculos

la UNCTAD (2008) recopila los más significativos de ellos, señalando la falta de evidencias concluyentes al respecto derivadas tanto de las propias dificultades metodológicas con las que se encuentran estos estudios como de la importancia e interrelación con otras variables. También el trabajo de Agosin y Machado (2007) cuestiona la relación causal entre un “régimen liberal de inversión extranjera” y los flujos de IED que han llegado a distintos países.

⁹ Con ello no pretendemos hacer una valoración general ni concluyente sobre el conjunto de la IED recibida por la región en los últimos veinte años ni sobre sus impactos en términos de desarrollo económico. Consideramos que tal empeño requiere de un análisis exhaustivo país por país y sector por sector, ello se distancia de los objetivos propuestos para este trabajo. Lo que sí se pretende es identificar algunos de los elementos fundamentales relacionados con un determinado marco regulador de la IED con unos resultados específicos.

¹⁰ Según la UNCTAD, este tipo de operaciones de compra y venta de activos llegaron a representar en 1998, 61% del total de entradas de IED a América Latina siendo este año el de mayor participación. El promedio para el periodo 1996-2001 fue de 46% frente a 30% para 1991-1995. Ambos promedios, son muy superiores a los valores de finales de los ochenta donde la participación de FyA en las entradas de IED se situaba entre 15 y 20%.

¹¹ Efectivamente durante el periodo 1991-2001, mientras la IED crecía a una tasa promedio anual de 26.3%, la FBKF lo hacía a otra de 4.4 y la tasa de ocupación a tan sólo 0.6% (cálculos propios a partir de la base de datos Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial).

intersectoriales¹² y transferencia tecnológica en el caso de las manufacturas, de mejora continuada y sostenible en la calidad de los servicios, o de explotación económica y medioambientalmente sostenible de determinados recursos naturales (Agosin y Mayer, 2000; Chudnovsky y López, 2007; Gallagher *et al.*, 2007).

- c) Los incentivos y otras medidas fiscales orientadas a reducir la carga tributaria de las ET y a facilitar el retorno de los capitales, así como su movilidad en busca de la menor carga fiscal. Esto ha disminuido notablemente la contribución de estas empresas a las arcas públicas en países donde la presión fiscal es significativamente más baja que en los países centrales, y donde las necesidades de inversión pública son evidentes y mucho mayores.¹³
- d) La obligatoriedad de garantizar determinados derechos de los inversores extranjeros como son: el trato nacional, las indemnizaciones en caso de expropiación indirecta o el derecho a acudir a mecanismos de arbitraje internacional, limitan en su conjunto el margen de maniobra de los Estados. Esta tendencia limita el margen de maniobra de los Estados para tomar decisiones de política económica, particularmente en aspectos tales como la regulación laboral y medioambiental o el desarrollo de una política activa de industrialización.

Valorar las implicaciones de estos mecanismos es fundamental para poder reflexionar sobre los objetivos y el contenido concreto de políticas alternativas en materia de IED. Además, una aproximación desde la economía del desarrollo debe tener en cuenta la singular y específica configuración de las economías periféricas, estructuralmente diferente de las economías centrales, lo que repercute en el tipo y alcance de los efectos de la transnacionalización productiva.¹⁴ Es necesario destacar que, en el marco de las aproximaciones más habituales, este aspecto a menudo es ignorado; sin

¹² La cuestión de los vínculos intersectoriales es probablemente una de las más importantes, pues recoge a su vez efectos en ámbitos diversos como el de la FBKF y el desarrollo industrial, la creación de empleo o el impacto en la balanza comercial.

¹³ Mold muestra cómo las tasas impositivas efectivas pagadas por las filiales de empresas estadounidenses en países en desarrollo se ha reducido de 53.2% de los ingresos antes de impuestos en 1983 a 19.9% en 1999. Además, en tiempos recientes esas tasas se sitúan por debajo de las pagadas en economías desarrolladas donde el promedio para 1999 se situaba en 23.1% (Mold, 2004: 42).

¹⁴ Con expresiones distintas y muy lejanas de aspectos centrales de la estructura productiva y de la dinámica económica interna, tales como el peso y profundidad del mercado interno, la diversificación y complejidad sectorial, la homogeneidad estructural, la articulación productiva, el grado de transnacionalización, el alcance de la internacionalización de sus capitales, el tipo de especialización productiva, el grado de solidez y eficiencia de sus instituciones, la calificación y productividad del trabajo, las distorsiones de los mercados de factores o la densidad de las redes de infraestructura. Una materialización de estos aspectos como la que presentan las economías centrales facilita una mayor aprovechamiento de los flujos de IED y, por tanto, configuraciones estructurales como las que presentan economías periféricas como las latinoamericanas dificultan ese aprovechamiento.

embargo, es precisamente a partir del mismo y de las evidencias acerca de los efectos que la llegada de IED ha tenido en el marco de lo que hemos denominado “políticas laxas”, desde donde se plantea la necesidad de un nuevo marco regulador.

2. Fundamentos de un marco regulador orientado al desarrollo

A partir de aquí cabe preguntarse si existe margen en las políticas de tratamiento al capital extranjero, para generar o incrementar las implicaciones dinámicas de la IED en términos de desarrollo económico, o si esas implicaciones, en cambio, están determinadas por otros factores, con lo que el carácter de las políticas locales no puede ser más que pasivo y mero acompañante de las orientaciones de inversión transnacional de las ET, generando o potenciando aquellos factores que éstas consideren prioritarios en función de sus estrategias de producción internacionalizada. ¿Ese margen existe realmente?, ¿de qué depende?, ¿es posible para cualquier país o territorio? En el caso de economías periféricas como las latinoamericanas, ¿tiene sentido que se pueda crear el “más favorable ambiente para la inversión” a costa de atenuar o incluso eliminar los posibles aportes de esa inversión a la dinámica de la economía de acogida en términos fiscales, tecnológicos, de empleo, de diversificación productiva o de inserción exportadora en la medida en que esas exigencias puedan desincentivar los flujos?, ¿cuánto condicionan los desequilibrios entre economía inversora y receptora el margen de actuación en las políticas de acogida?

Estas y otras preguntas similares son las que han venido centrando el debate de los últimos años en torno a la necesidad de que las economías periféricas recuperen el margen de maniobra. Éste se habría perdido bajo el predominio de las políticas pasivas y se recupera a partir de dos planteamientos sobre los que cada vez el consenso es mayor, al menos en su formulación más genérica. La primera, de carácter empírico: los estudios de caso y los análisis empíricos muestran crecientemente las limitaciones de las políticas laxas. En efecto, como se ha planteado en el apartado anterior, el predominio de estas políticas sólo parcialmente incide en la magnitud de los flujos recibidos mientras que sí repercuten de modo notable obstaculizando una contribución más positiva en términos de desarrollo.

La segunda evidencia es de carácter teórico: no existe un automatismo entre IED y desarrollo. Cómo se materialice esta relación dependerá de las tres variables mencionadas anteriormente (rasgos de la economía receptora, estrategias empresariales y modalidades de IED y, en tercer lugar, el tipo de política de atracción). Es necesario tener presente la importancia de las tres y de sus interrelaciones a pesar de lo cual la mayoría de los estudios se han centrado sólo en la cuestión del marco regulador.

El debate, demasiado centrado en lo que regiones como América Latina y África pueden recuperar en comparación con la experiencia asiática, ignora con frecuencia algunos de los límites de las propias políticas de atracción de IED.¹⁵ Cuando esos límites se plantean se suele hacer en términos de los compromisos asumidos en los ámbitos bilaterales, regionales o multilaterales.¹⁶ Sin embargo, se ignoran con frecuencia otros límites que se derivan de la consideración de que las políticas de IED no son, contempladas individualmente, la única variable que determina los efectos de la llegada de inversión extranjera.

Por una parte, la particular configuración estructural de las economías periféricas y en concreto las latinoamericanas, supone en muchos aspectos un cierto “obstáculo estructural” para un mayor “aprovechamiento” de la llegada de capital extranjero. Efectivamente, cuestiones tales como la transferencia de tecnología o la generación de encadenamientos productivos (por poner sólo ejemplos con algunos de los aportes que se consideran más importantes), están muy limitadas por la fuerte especialización y dualización de su estructura productiva que condiciona la ausencia de vínculos intersectoriales, mecanismo fundamental para generar esos efectos. Que este “obstáculo estructural” se refuerce o se atenúe como resultado de la participación de capital extranjero depende en gran medida de las políticas de tratamiento a la IED. Precisamente de ahí el interés en analizar y debatir sobre el mismo. Pero, esta discusión debe partir de tener en cuenta que, hoy por hoy, la mayoría de economías periféricas se encuentran con esa particular configuración estructural que condiciona los aportes de la IED. Se trata de reconocer la especificidad de las economías periféricas y adoptar políticas coherentes con tal reconocimiento. Esto cuestiona el alcance de las comparaciones orientadas a identificar modelos universales que con tanta frecuencia se han hecho a partir de la experiencia de algunas economías asiáticas, o incluso con algunas europeas como Irlanda.¹⁷

Por otra parte, las estrategias locales adoptadas por las distintas filiales no responden sólo a los factores de localización que hayan motivado la inversión en el país sino que, se subordinan a la estrategia global de la compañía. En este sentido se han experimentado cambios notables en las últimas dos o tres décadas que han

¹⁵ Además, la propia comparación con Asia lleva a que se preste mucha atención a los sectores manufactureros mientras que son los de recursos naturales y servicios los que más IED han absorbido en el caso latinoamericano. En ellos también es necesario debatir sobre las opciones de políticas de tratamiento del capital extranjero.

¹⁶ En UNCTAD (2003) se recoge parte del debate en torno a esta cuestión. En el capítulo cuatro del citado informe se analiza con profundidad cómo estos distintos acuerdos internacionales sobre inversión influyen en ocho aspectos considerados clave desde el punto de vista de las políticas nacionales de IED.

¹⁷ En este último caso, por poner un ejemplo, el tipo de integración económica en Europa marca una distancia fundamental con la realidad latinoamericana.

venido afectando a la propia operatividad de las políticas nacionales de atracción de IED sean cuales sean. Nos referimos al conocido proceso de financiarización de la economía y específicamente a la importancia que los inversores institucionales han pasado a tener en el capital accionario de la compañía influyendo en la adopción de nuevas formas de gestión (el *corporate governance*). Este proceso ha impactado fuertemente en la dinámica expansiva y en las estrategias de internacionalización. Cuestiones tales como la mayor inestabilidad de los flujos de IED hacia las economías periféricas (tradicionalmente considerados como un tipo de inversión “estable”), o el aumento en términos absolutos y relativos (en comparación con la inversión realizada) de la repatriación de utilidades, serían sólo algunos de los indicadores de las implicaciones de estos cambios en las estrategias de internacionalización.¹⁸

Plantear estos límites en un artículo que trata de debatir sobre el contenido del marco regulador de la IED es absolutamente necesario. Y ello, no sólo para situar el posible alcance de estas políticas sino también para justificar la necesidad, que más adelante plantearemos, de hacer coherentes las mismas con una estrategia de desarrollo más general, tanto en términos nacionales, como en el ámbito latinoamericano, regional o supranacional.

En definitiva, los límites mencionados anteriormente pueden explicar que una determinada política de atracción de IED, por muy bien diseñada que pudiera llegar a estar, no logre los resultados esperados.¹⁹ Esto sería así en la medida en la que no alcanzase la capacidad suficiente para, en el marco de una estrategia de desarrollo más amplia, contribuir a la superación de esos obstáculos estructurales propios de las economías periféricas o para influir y modificar determinados aspectos de las estrategias de las ET.²⁰

Se deben, por tanto, intentar encontrar espacios de actuación que permitan superar el dilema entre dos extremos: a) no hacer nada confiando en que llegue la

¹⁸ Son necesarios estudios que analicen con detalle cómo la influencia de ese proceso de financiarización en la forma de gestionarse las empresas está afectando a las estrategias internacionalizadoras. Se ha hablado mucho del predominio de las fusiones y adquisiciones y de las implicaciones de éstas, sin embargo hay otros elementos de la estrategia internacionalizadora condicionados por esa dinámica del *corporate governance* que están todavía por analizar desde el punto de vista de su impacto para las economías receptoras de la inversión.

¹⁹ Mayer (2008) plantea una reflexión similar cuando habla del margen de maniobra del conjunto de las políticas económicas. Para el autor estas políticas se encuentran con dos restricciones, las que el denomina *de jure*, fruto de los acuerdos adoptados a nivel internacional y las *de facto* más difíciles de precisar y son resultado del proceso de mundialización económica que termina por limitar la efectividad de determinadas políticas.

²⁰ Las tensiones que la prensa española recogió entre el principal accionista de Repsol, Sacyr (empresa vinculada al sector de la construcción) y el director ejecutivo (Antonio Brufau) son representativos en cierto sentido de lo que se está planteando. Más allá de los proyectos de inversión que Repsol pudiera tener en economías periféricas, si Sacyr necesita liquidez por la particular situación del sector constructor en España, es probable que se paralicen o acometan desinversiones con relativa independencia de los marcos reguladores de esos países.

máxima cantidad de flujos de IED; b) cerrarse a la IED y rechazarla por completo,²¹ asumiendo algo central: no sólo es importante el monto de la inversión sino también y fundamentalmente el tipo y su calidad. Parece corroborarse que los países más exitosos en ese sentido son “aquellos que han adoptado políticas más activas y focalizadas” (Glico, 2007: 21; UNCTAD, 2004 y 2005).

Hay, por tanto, tres aspectos clave de cuya articulación debería depender el perfil del marco normativo: los objetivos de la política de desarrollo por un lado, las exigencias y requerimientos de las ET por otro y, finalmente, las ventajas que el país en cuestión pueda ofrecer. Las posibilidades de los países por apropiarse de los beneficios potenciales de la IED se asocian en gran medida a aspectos tales como: la calificación de la fuerza de trabajo o el grado de dinamismo y diversificación del tejido productivo local, así como su capacidad para convertirse en suministrador de la firma foránea y dificultar la formación de enclaves, es decir, ciertas condiciones de partida a partir de las cuales pugnar por el reparto de los beneficios. En este sentido, el marco normativo debería potenciar la capacidad de la economía receptora para participar crecientemente en el control de las actividades transnacionalizadas. No cabe duda de que, un escenario internacional de pugna por los flujos de IED entre países vecinos, con competencia en constante aumento, dificulta enormemente la aplicación de políticas exigentes; pero sin políticas exigentes tampoco pueden esperarse grandes beneficios de la IED.

3. Objetivos, exigencias e instrumentos del marco regulador

A partir de la argumentación previa, se pretende identificar ahora el tipo de marco regulador que podría contribuir de modo más incisivo a incrementar los aportes para la economía receptora de flujos de IED. Ese marco regulador se comprendería a partir de objetivos concretos, de orientaciones generales de las políticas y de instrumentos coherentes con todo ello.

El marco regulador de las actividades de las empresas foráneas deberá perseguir objetivos como: a) la generación de empleos que garanticen los estándares laborales internacionalmente establecidos; b) el estímulo de la modernización productiva y la transferencia tecnológica (apropiada a los rasgos de la economía receptora); c) la creciente complejidad de las fases del proceso productivo ejecutadas internamente; d) el incremento de las compras de las filiales extranjeras en el mercado interno potenciando sus vinculaciones con empresas locales; e) el au-

²¹ En realidad, aunque el primer extremo ha sido patrón habitual de numerosos regímenes de tratamiento del capital extranjero, el segundo extremo no se ha reflejado en términos estrictos en ninguna experiencia, ni siquiera en la de aquellas economías más críticas con la apertura externa como Cuba o Venezuela.

mento del grado de reinversión de los beneficios; f) una mejora de la recaudación fiscal; g) impedir que filiales foráneas expulsen del mercado a firmas locales viables; y h) fomentar la diversificación y complejidad tecnológica del patrón exportador. Son estos, en definitivas, objetivos cuyo cumplimiento expresaría transformaciones en la estructura económica del país receptor hacia una mayor articulación, diversificación y dinamismo y, en última instancia, un carácter menos “periférico” de la misma (véase nota 11).

¿Qué componentes exigen unas políticas que fomenten todos estos objetivos? Indudablemente, los procesos de liberalización de los marcos normativos tienden a limitar, incluso a excluir, los instrumentos necesarios para poner en práctica políticas conducentes a estos logros (UNCTAD, 2003). Hay un aspecto previo a partir del cual se puede justificar una fortaleza para el país receptor de la inversión que incrementa su capacidad para establecer políticas exigentes. En efecto, la disponibilidad de algún factor estratégico, como un mercado de grandes dimensiones o recursos naturales relevantes y escasos, puede otorgar a un país determinado un protagonismo en el mapa mundial de internacionalización productiva que facilite la aceptación por parte de las ET de las exigencias derivadas de su marco regulador (como China).

Pero no todos los países pueden disponer de algún factor estratégicamente relevante en el marco de la economía mundial. Así, al margen de ello y desde el estricto punto de vista de las políticas, serían precisas unas orientaciones generales que cumplieran los marcos reguladores para que la consecución de los objetivos señalados resultara más factible. Tales exigencias deberían orientar la selección y el uso de los instrumentos concretos, específicos, de las políticas aplicadas.

En primer lugar, es conveniente que exista coordinación entre las políticas de atracción de capitales foráneos y las políticas de desarrollo, lo que algunos autores llaman una visión holística, integradora, de las políticas, que no se anulen entre ellas (Ríos Morales y O'Donovan, 2006). Se trata de que el país receptor defina estrategias desarrollistas y que la IED sea funcional a su logro, circunstancia que, en todo caso, resulta más factible si existen coincidencias entre los objetivos de política del país y los intereses y requerimientos de las ET. Esta condición, no obstante, cuando se presenta corresponde preferentemente con casos de inversión productiva entre las propias economías centrales, con bajos grados de disparidad entre sus aparatos productivos y con amplios mercados internos, aspectos que facilitan esa coincidencia de intereses. Hay que destacar además, la necesidad de que las políticas de atracción de IED contribuyan a la superación de un patrón primario-exportador y, por tanto, no deben hacer recaer el peso de la IED y de la estrategia desarrollista sobre los sectores extractivos, ello contribuiría a la reproducción de estructuras productivas muy especializadas y distorsionadas propias del subdesarrollo.

En segundo lugar, resulta especialmente importante el establecimiento de objetivos específicos, concretos y definidos –como la diversificación productiva o exportadora o la generación de capacidades tecnológicas– más allá de las referencias genéricas a objetivos finales como el crecimiento y el empleo. En función de ello, los órganos reguladores de las economías receptoras requieren tener capacidad para distinguir entre operaciones más o menos adecuadas y, para imponer ciertas condiciones a las operaciones autorizadas. Esto significa que el país receptor se reserve el derecho a decidir sobre la entrada, el establecimiento y las actividades de las firmas foráneas con criterios selectivos, aunque claros y definidos, algo habitual en los marcos normativos de economías como Japón, China, Corea del Sur o Cuba, por citar casos heterogéneos y distantes.

En tercer lugar, que se identifiquen los sectores prioritarios para la actuación de los capitales foráneos. El objetivo es que se oriente el manejo de los incentivos y otros instrumentos de la política de IED, dando prioridad a sectores con capacidad de articulación económica o de dinamismo tecnológico, algo que, en última instancia, dependerá de la propia estructura sectorial de la economía receptora. Esto no debería implicar, en todo caso, un tratamiento nacional²² para el capital extranjero que pudiera poner en cuestión las capacidades productivas locales, riesgo en que se incurre cuando las empresas extranjeras son más grandes y parten de una posición mucho más fuerte que las locales. Una plena e indiscriminada capacidad de actuación del capital extranjero dificultaría, en esas condiciones, el desarrollo de un tejido productivo propio.

En cuarto lugar, la experiencia internacional muestra también la importancia de agencias nacionales bien dotadas de medios materiales y humanos para actuar en la búsqueda y orientación de las inversiones así como en su ejecución y explotación de las ventajas para la economía receptora. Se trataría, además, de órganos con amplias funciones, más allá de la mera captación de los inversores, como el fomento de los vínculos entre ET y suministradores locales o la asimilación y difusión tecnológica.

Estas exigencias se ven reflejadas en un conjunto de instrumentos que deben ser integrados en el marco regulador. En primer lugar, la formación de empresas conjuntas entre las filiales foráneas y el capital local y las restricciones a la propiedad. En segundo lugar, las restricciones sectoriales para que las empresas extranjeras operen en determinados sectores (hidrocarburos, infraestructura, banca). En tercer lugar, los requisitos de desempeño, siendo éste un instrumento tradicionalmente uti-

²² Precisamente una cuestión habitualmente utilizada como reclamo atractivo para el establecimiento de empresas extranjeras.

lizado por varios países. Consisten en exigir requerimientos concretos y verificables para autorizar el establecimiento de las empresas foráneas, aprobar una operación concreta o conceder incentivos. Las exigencias pueden afectar al contenido local de la producción, al desempeño exportador, a la transferencia efectiva de tecnología o al empleo, entre otras.²³ Los requisitos pueden ser obligatorios, como condición para acceder a una localización concreta, o de cumplimiento voluntario para alcanzar algún incentivo (fiscal, financiero o de otro tipo). En cuarto lugar la nacionalización o control estatal, bajo diversas modalidades, de activos transnacionalizados, especialmente en sectores especialmente estratégicos (como es el energético). Y, en quinto lugar las exigencias fiscales bien definidas y precisadas, adecuadas por ejemplo para fomentar la reinversión de beneficios. Algunos de estos elementos están presentes en los marcos reguladores de algunas economías cuyo proceso liberalizador en el ámbito del capital extranjero ha sido más tenue (República de Corea, China, India, Malasia) o persiguen una redefinición de los patrones de actuación de los capitales extranjeros (Venezuela, Bolivia, Irlanda).

Evidentemente, el mayor alcance de estos instrumentos se lograría en el marco de una estrategia coordinada entre varios países para ofrecer tratamientos homogéneos al capital extranjero. Tal coordinación, ayudaría a evitar situaciones como la que se produjo entre Argentina y Uruguay en relación a la construcción de una planta de celulosa en tierras uruguayas en la frontera con Argentina. Los impactos medioambientales de la planta iban a afectar de lleno a las localidades limítrofes argentinas por lo que el gobierno de dicho país se oponía a tal proyecto desarrollado por una empresa extranjera. Lo interesante de este caso es que entraron en conflicto los acuerdos medioambientales regionales (en el marco del Mercosur) y los bilaterales entre Argentina y Uruguay sobre la protección del río Uruguay con los acuerdos bilaterales de inversión firmados con Finlandia (que protegían los intereses de la ET).

4. Reflexiones a partir de la experiencia boliviana tras el proceso de nacionalización de los hidrocarburos, 2006-2010

A lo largo de los primeros años del siglo, se vienen desarrollando en América Latina diversas experiencias de gobiernos que buscan cambiar aspectos básicos del modelo económico consolidado desde los años ochenta del siglo pasado. Esos cambios se

²³ Son, claro, requisitos coherentes con los objetivos establecidos como la diversificación sectorial y el incremento de los grados de articulación productiva, la transferencia tecnológica, el empleo, el fomento y diversificación exportadora o las inversión en áreas prioritarias.

reflejan también en las relaciones con el capital extranjero y, en concreto, en el marco regulador de la inversión extranjera. Entre ellos puede ser valorada la experiencia boliviana referida a la explotación de hidrocarburos. En efecto, el proceso puesto en marcha por el presidente Evo Morales tras su victoria electoral de 2005, implicó un cambio del marco a partir del cual las ET accedían a la explotación de los recursos de hidrocarburos bolivianos. Ese cambio implicó también un renovado protagonismo para el Estado boliviano en el control de estas actividades. La pretensión de este epígrafe es valorar hasta qué punto la experiencia boliviana de regulación del capital extranjero en dichas actividades, puede reflejar los rasgos de lo que más atrás se han definido como un marco favorecedor del desarrollo.

Dos elementos justifican el interés del análisis en el marco de las discusiones sobre los marcos reguladores de IED y la necesidad de recuperar margen de maniobra:

- a) En primer lugar está el hecho de que, al menos *a priori*, un proceso de nacionalización parecería ser un giro radical hacia la recuperación de ese margen de maniobra. Es absolutamente oportuno valorar hasta qué punto esto es así y cuáles son los resultados obtenidos.
- b) En segundo lugar, es necesario destacar que los cambios en el tratamiento al capital extranjero no se dan en un sector cualquiera de la economía boliviana, sino precisamente en el que con mayor fuerza configura su dinámica primario-exportadora. Como resultado de ello, las conclusiones de este análisis tienen un alcance que trasciende el puramente sectorial, pues sus vínculos con una posible estrategia de desarrollo serán fundamentales (como de hecho luego comentaremos). Además, será también más fácil poder derivar de él, enseñanzas para otros países con una configuración productivo-exportadora similar.

4.1 Cambios en el marco regulador

El proceso se inicia realmente con anterioridad a la primera victoria electoral de Evo Morales en diciembre de 2005. La Ley No. 3058 del 17 de mayo de ese mismo año ya supuso un cambio importante.²⁴ En ella se plantean muchos de los elementos que van a conformar posteriormente el decreto de nacionalización: la refundación de la

²⁴ La aprobación de la citada ley es resultado de las movilizaciones sociales y políticas a favor de la recuperación de la soberanía sobre los recursos naturales o que fueron cobrando fuerza tras la privatización de finales de los años noventa. Dichas movilizaciones tuvieron una de sus manifestaciones más sobresalientes conocida como “guerra del gas” en 2003, que creó el caldo de cultivo para los cambios en el marco regulador y, en cierto sentido, también para la victoria electoral de Evo Morales.

empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), el aumento de la carga fiscal a las ET del sector o el cambio en la modalidad contractual que éstas firmarán con YPFB para la explotación de los recursos naturales. En cierto sentido, el Decreto Supremo (DS) No. 28701, llamado “Héroes del Chaco”, del primero de mayo de 2006, da continuidad a esos cambios consolidándolos y profundizándolos en algunos casos.²⁵ Veamos los más importantes con un poco más de detalle.²⁶

- a) Se consagra formalmente a YPFB como ejecutora de la política estatal para la explotación de hidrocarburos

Ello es posible por la recuperación por parte del Estado boliviano de la propiedad de los hidrocarburos, por la también recuperación por parte de YPFB de su participación en las empresas previamente capitalizadas creando nuevas sociedades mixtas y por el monopolio de esta empresa sobre el transporte y comercialización. Es decir, YPFB compra toda la producción y decide sobre su destino. Sin lugar a dudas esto supone revertir la tendencia privatizadora del marco regulador anterior (que incluso había ido más allá de lo constitucionalmente posible). Sin embargo, que el reconocimiento formal sobre la propiedad de los hidrocarburos y la recuperada participación de YPFB en las empresas capitalizadas se transforme en un control real por parte de esta empresa sobre las actividades del sector, depende de varios elementos. En primer lugar, de la propia capacidad financiera y operativa de YPFB que hasta el momento ha sido limitada. Ni los cambios fiscales permiten garantizar los ingresos suficientes para el cumplimiento de los objetivos propuestos (más adelante ahondaremos más en ello, ni el paso de más de cinco presidentes en pocos meses parece contribuir a una gestión eficaz. En segundo lugar, dependerá de aspectos clave del nuevo marco regulador que vayan más allá del reconocimiento formal de la propiedad, como son las condiciones concretas de los contratos firmados con las ET. Estas condiciones serán fundamentales para determinar los cauces por los que va a transcurrir la re-

²⁵ Es importante hacer notar que el proceso de nacionalización, desde un punto de vista legal, no acaba con la aprobación del Decreto Supremo No. 28701 de mayo de 2006. Tras él se han ido aprobando otros decretos que recogían ya, solamente, algunos aspectos específicos de los contemplados originariamente en el DS de mayo de 2006. Tal es el caso de los decretos sobre la distribución de la renta petrolera entre las distintas administraciones públicas, el decreto que recogía los nuevos contratos firmados con las ET o la nueva ley de hidrocarburos que se está negociando y elaborando tras la segunda victoria electoral de Morales. La citada ley pretende dar solución a algunas de las contradicciones y problemas que han ido surgiendo a lo largo de los primeros cuatro años de vigencia del proceso de nacionalización. En el momento en que se está elaborando este artículo (junio de 2010) aún no hay una redacción definitiva por lo que no es posible realizar una valoración sobre la misma.

²⁶ Un análisis más detallado del proceso de nacionalización y sus consecuencias en el marco de la estrategia de desarrollo del MAS puede consultarse en Molero *et al.* (2010).

lación entre YPFB y las ET. Precisamente por ello a continuación se profundiza un poco más en las mismas.

- b) La firma de nuevos contratos de explotación entre las ET petroleras implantadas en Bolivia e YPFB para que aquéllas pudieran mantener su actividad en el país

A partir de estos contratos, el Estado boliviano se garantiza 50% de la facturación de cada petrolera (18% por regalías y 32% por el impuesto directo a los hidrocarburos).²⁷ Del 50% restante también se hace un reparto: una parte cubriría los costos productivos y las inversiones y el resto se repartiría entre el Estado boliviano y la empresa extranjera. Lo que la empresa recibe corresponde con una especie de pago por los servicios prestados que,²⁸ no obstante, oscila a partir de dos variables: es mayor a mayor volumen exportado y menor es la inversión recuperada.²⁹ Aunque se planteó la necesidad de que tales contratos incluyeran también requisitos de desempeño, en términos fundamentalmente de inversiones, finalmente esto no fue así limitando con ello la capacidad del Estado para ejercer un control real sobre el desempeño del sector.

- c) La industrialización del gas

Esto se presentó como el objetivo más ambicioso, consistente en la reducción del peso del gas natural en la producción total en beneficio de derivados petroquímicos más complejos; se trataba de superar así una industria fundamentalmente extractiva, no refinadora y orientada hacia el exterior sin generar efectos multiplicados internos. Todo ello se plasmaría en la llamada Estrategia Boliviana de Hidrocarburos de 2008.

²⁷ Durante el periodo transitorio entre la aprobación del DS No. 28701 y la firma de los nuevos contratos la carga fiscal se estableció de la siguiente manera: para el caso de los megacampos –aquellos con una producción superior a los 100 millones de pies cúbicos diarios; en esta situación se encuentran sólo dos campos que representan aproximadamente 49% de la producción total de gas– la participación del Estado en el valor de la producción ascendería hasta 82% (de 50% que recogía la Ley No. 3058) repartiéndose de la siguiente manera: 18% regalías, 32% IDH (los dos conceptos que ya incluía la citada ley) y 32% de participación adicional a favor de YPFB; para el resto de campos, la distribución del valor no se modificará con respecto a lo establecido en la Ley No. 3058 (la participación del Estado será de 50%).

²⁸ Por colaborar con la empresa estatal en la explotación de los hidrocarburos.

²⁹ Esto significa que la parte recibida por la empresa será mayor con mayores exportaciones, mayores inversiones y menor depreciación de esas inversiones.

Todos estos cambios buscaban alcanzar dos grandes objetivos:³⁰ uno asociado con los cambios en la propiedad, control y uso del excedente; otro que se relacionaría con la transformación productiva del sector mediante el aumento de la producción y el desarrollo de nuevas actividades industriales relacionadas con el gas y el petróleo. Ambos recogen buena parte de los objetivos que en el apartado tres señalamos como deseables para una política de IED más activa.³¹ Las interrelaciones entre ambos son claras. Algunas de las más evidentes son que, en ausencia de una supuesta “asignación eficiente de los recursos por el mercado”, los cambios en la propiedad y control son necesarios para potenciar la transformación productiva del sector, de ahí que el rol que pase a desempeñar YPFB sea tan importante para el proceso de nacionalización; por otra parte solo dicha transformación productiva podrá generar un aumento sostenido del excedente que facilite su distribución entre los distintos usos que se le ha querido dar (básicamente reinversión en el sector, apoyo a otros sectores y las políticas sociales). Como puede observarse, en buena medida estos objetivos trascienden lo meramente sectorial. Esto es así por la consideración de este sector como estratégico tal y como lo refleja el Plan Nacional de Desarrollo (PND).³² Efectivamente dicho documento considera al sector de hidrocarburos como estratégico en el sentido de generador de excedentes. Dicho sector debería contribuir “al desmontaje del colonialismo, mediante la industrialización y el aumento en el valor agregado nacional de la producción y las exportaciones, induciendo al cambio del patrón primario exportador”. Además, a partir de sus excedentes, proveería de “recursos al sector generador de ingresos y empleo, de manera de contribuir a la diversificación económica y para el desarrollo del área social” (apartado 5.1. del PND).

4.2 Resultados

A pesar del poco tiempo transcurrido desde el despliegue de estas medidas, puede hacerse una primera reflexión sobre sus resultados iniciales en relación con el debate

³⁰ Para un análisis más detallado de los mismos puede consultarse el documento “Estrategia Boliviana de Hidrocarburos”, citado en la bibliografía donde estos objetivos generales se concretan en otros más específicos tales como: las actividades e inversiones de la cadena de hidrocarburos, el incremento de reservas y de caudales de producción, el desarrollo de infraestructura de transporte, almacenaje y refinación, la industrialización del gas natural, la seguridad energética en Bolivia y el cumplimiento de los compromisos de exportación, así como la distribución y administración equitativa y estratégica de la renta petrolera, priorizando el interés de los pueblos de Bolivia” (Ministerio de Hidrocarburos y Energía, 2008:15).

³¹ Particularmente las cuestiones relacionadas con una mejora de la recaudación fiscal, con el estímulo a la modernización productiva o con el fomento de la diversificación y complejidad tecnológica del patrón exportador.

³² Dicho documento pretende sintetizar las líneas básicas de la estrategia de desarrollo defendida por el Movimiento Al Socialismo desde su llegada al gobierno.

que aborda este trabajo. El primer hecho a destacar es que tras la entrada en vigor de los nuevos contratos no se produjo ni un derrumbe en los flujos de IED (véase Cuadro 1) ni una retirada general de las firmas extranjeras. Al contrario, se ha mantenido la misma tónica en las fluctuaciones de los flujos que antes del proceso de nacionalización.

Cuadro 1
Bolivia: IED recibida 1996-2008
(en millones de dólares)

<i>Años</i>	<i>IED total</i>	<i>IED en hidrocarburos</i>
1996	427.2	53.4
1997	85.4	295.9
1998	1026.1	461.9
1999	1010.5	384.9
2000	832.5	381.6
2001	877.1	453.1
2002	99.9	462.8
2003	566.9	247.7
2004	448.4	184.5
2005	488.2	139.3
2006	581.1	58.1
2007	738.9	131.4
2008	130.2	380.4
2009	686.7	325.4

Fuente: Elaboración propia partir de Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (www.ine.gov.bo) y BCB (www.bcb.gob.bo).

Al margen de lo ocurrido con los flujos de IED, las inversiones en exploración y producción se han mantenido en niveles bajos (véase Cuadro 2). Esto se ha debido a la atonía inversora tanto de YPFB como de las ET. En relación al caso de estas últimas tal desempeño no parece estar relacionado sólo con los cambios reguladores, pues esa tendencia se aprecia con anterioridad a que se adoptaran los mismos. La propia dinámica del sector a nivel mundial se ha caracterizado durante los primeros años del siglo XXI por bajos niveles de inversión. A esto se le añadiría la estrategia de las compañías extranjeras en Bolivia (afectada como decíamos más arriba por la lógica del *corporate governance*) que una vez garantizadas unas reservas (tras las fuertes inversiones durante el periodo 1997-1999) se dedican fundamentalmente a monetizarlas. No olvidemos que estamos hablando de un sector intensivo en capital por lo que uno de los principales aportes de las empresas extranjeras puede ser precisamente ese. Si no se establecen requisitos de desempeño en materia de inversión y si las ET siguen teniendo una participación mayoritaria en las áreas de producción (como de hecho ocurre en Bolivia) la diná-

mica inversora en exploración y producción, crucial para el desempeño futuro de la actividad, seguirá quedando en gran medida al arbitrio de las ET. Más aun si a esto le añadimos las dificultades financieras y operativas de YPFB para ejecutar por sí misma una política inversora.³³

En el apartado anterior señalábamos la importancia de crear sociedades mixtas, particularmente en sectores considerados estratégicos (como lo es el de hidrocarburos en Bolivia). A la luz de la experiencia boliviana se puede afirmar algo que, aunque obvio, debe ser recordado: la creación de este tipo de sociedades aunque sea condición necesaria no garantiza su funcionalidad para una determinada estrategia de desarrollo, en la medida en la que los mecanismos que regulen la relación entre propiedad nacional (en este caso pública) y extranjera no sean los adecuados para los intereses nacionales.

Cuadro 2
Bolivia: inversión en exploración y explotación de hidrocarburos
1996-2007
(en millones de \$)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exploración	69.8	130.4	374.6	372.2	256.8	169	113.5	108.6	86.7	45.84	71.57	–
Explotación	29.2	140.4	230.3	208.6	185.3	237.4	231.3	172	149.3	153.72	126.59	–
Total	99	270.8	604.8	580.8	442.1	406.4	344.8	280.5	235.9	199.56	198.16	211.3

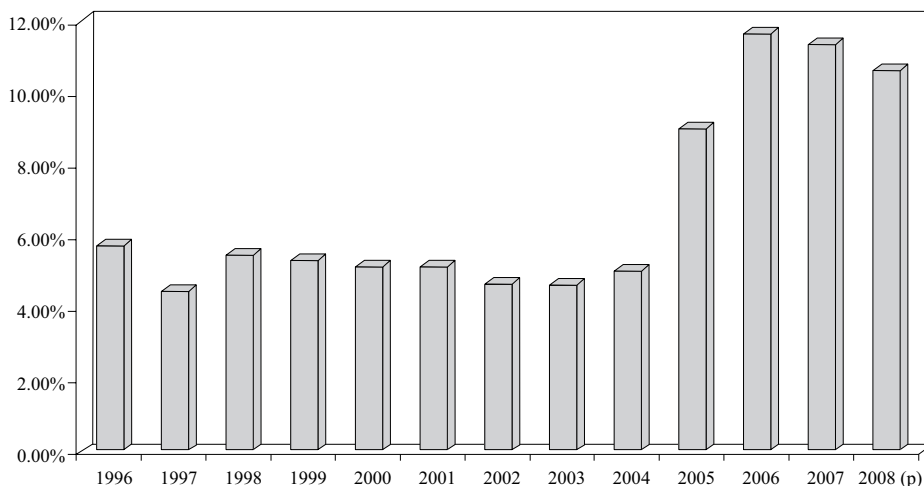
Fuente: Ministerio de Hidrocarburos de Bolivia.

Esta dinámica inversora ha dificultado también que se produzcan cambios en uno de los principales aspectos del proceso, la industrialización del gas. No se ha avanzado en la transformación del producto bruto extraído a lo que se han unido las dificultades para asignar una parte significativa de la renta de hidrocarburos captada por el Estado a la diversificación productiva y del patrón exportador.³⁴ Y esto ha sido así a pesar del logro alcanzado en materia de recaudación fiscal. Efectivamente se constata una evolución creciente de los ingresos fiscales (véase Gráfica 1), resultado de las mayores exigencias tributarias de los nuevos contratos, aunque también favorecidos por la tendencia de los precios mundiales.

³³ Se necesitaron casi tres años para definir una estrategia boliviana de hidrocarburos y un año más para establecer un “Plan de inversiones” que finalizada la primera legislatura apenas se había empezado a ejecutar.

³⁴ Estas dificultades han sido fruto de las tensiones internas, fundamentalmente entre departamentos y entre éstos y el gobierno central, para lograr captar una parte mayor de la renta petrolera. El gobierno de Morales ha intentado equilibrar una situación que resultaba claramente favorable para los departamentos productores aumentando la participación de los no productores. Sin embargo, la participación que queda finalmente para el gobierno central y que puede ser destinada a ese objetivo de diversificación productiva apenas ha mejorado. De hecho, a

Gráfica 1
Bolivia: evolución de los ingresos públicos generados por las actividades de hidrocarburos 1996-2008
(porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE y UDAPE.

¿Qué valoración se puede hacer de lo alcanzado?, ¿cumple el modelo boliviano de tratamiento al capital extranjero en el sector de hidrocarburos, con las exigencias de un marco favorecedor del desarrollo? El caso del sector de hidrocarburos boliviano pone de manifiesto que es posible la adopción de un marco regulador más exigente con las ET sin que esto produzca una disminución significativa de los flujos de IED. En sí mismo, esto ya constituiría una evidencia sobre las posibilidades de recuperar cierto margen de maniobra en este tipo de políticas.

Sin embargo, más allá de lo anterior, los resultados obtenidos hasta el momento, plasmados fundamentalmente en la mejora de los ingresos tributarios, sin ser desdeñables, no alcanzan las aspiraciones previamente planteadas. Persisten determinadas limitaciones en el modelo de explotación de hidrocarburos que lo

diferencia de otros países, en Bolivia no se ha creado a partir de los ingresos petroleros un fondo destinado a tal utilidad. Hasta el momento, las políticas sociales por parte del gobierno central y la mejora de las infraestructuras, por parte de los departamentos han sido el destino fundamental de los ingresos provenientes de la actividad de hidrocarburos (Espada, 2009).

hace insuficiente. No debemos olvidar que el incremento de la renta petrolera ha sido también favorecido por una coyuntura mundial de precios favorable, ello hace vulnerables los programas sociales o de reactivación económica así financiados. Por su parte, YPFB no ha tenido capacidad de hacer cumplir los objetivos de control efectivo de las operaciones, ni ha podido acometer ella misma las inversiones. Así, la evolución futura de las inversiones y de la producción de hidrocarburos, sigue dependiendo de la capacidad que tenga el Estado para gestionar eficazmente las nuevas responsabilidades en materia de inversión y de establecer unos requisitos de desempeño a las ET coherentes y complementarios. Estas limitaciones muestran por tanto, los retos a los que se enfrenta en el futuro próximo, el desempeño de un marco de tratamiento del capital extranjero que pretenda, de verdad, resultar coherente con una estrategia de desarrollo productivo.

Por último, es necesario destacar que se percibe una cierta coherencia entre la estrategia de desarrollo global, reflejada en el PND, y la orientación general de los cambios en el marco regulador al reforzar la necesidad de aproximar la explotación del sector de hidrocarburos a objetivos económicos y sociales bajo la dirección de Estado (de ahí la importancia de lograr participaciones crecientes en la renta de hidrocarburos). El “endurecimiento” del marco regulador en el sector de hidrocarburos ha permitido un aumento de los ingresos fiscales, objetivo central de la estrategia de desarrollo, a pesar de un cierto estancamiento de la inversión y la producción que ahora, una vez superadas las reticencias iniciales de las petroleras, parece recuperarse. No obstante, de aquí se deriva la que puede percibirse como una de las principales debilidades del proceso seguido hasta ahora: el riesgo de reproducir y perpetuar los rasgos básicos del modelo primario explotador. Ese riesgo, el mantenimiento de la dependencia de las actividades extractivas, cuyo control operativo sigue en gran medida en manos de las compañías extranjeras, es la mayor debilidad del proceso en sus primeros años.

Conclusiones

En este trabajo se pretende avanzar en el conocimiento de los factores que influyen en el tipo de impactos que la llegada de IED genera para las economías receptoras.

De acuerdo con gran parte de la literatura reciente sobre el tema, hemos planteado que, en determinadas condiciones, las economías receptoras disponen mediante la política económica (particularmente aquella directamente relacionada con la atracción de IED) de cierto margen de maniobra para influir en el tipo y carácter de los resultados de la actuación de las ET. Lo que, en todo caso, cada vez más aceptado, es que un tratamiento del capital extranjero por parte de la economía receptora

que renuncie a cualquier tipo de exigencia confiando en la bondad de sus efectos automáticos, no puede percibirse como una estrategia de desarrollo económico. Al contrario, una política de IED que pretenda generar o potenciar ciertas implicaciones dinámicas para el tejido productivo de la economía receptora debería partir de un cierto grado de exigencia de desempeño frente a las empresas extranjeras.

El análisis del caso boliviano, de su sector de hidrocarburos tras el proceso de nacionalización en concreto, ha permitido extraer una serie de implicaciones. En primer lugar, se puede constatar la existencia de cierto margen para establecer políticas reguladoras de las actividades de las empresas extranjeras, aun en el caso de economías débiles y con una configuración estructural muy vulnerable. En segundo lugar, que a pesar del peso y protagonismo de las empresas extranjeras en la explotación de los recursos de hidrocarburos, fue posible que todas las empresas mantuvieran su actividad en el país y aceptaran los nuevos contratos. En tercer lugar, que ese margen ha podido utilizarse para incrementar significativamente el porcentaje de la renta de hidrocarburos que recae en el Estado y, por tanto, sus ingresos fiscales derivados del sector. En cuarto lugar, no obstante todo lo anterior, no se ha avanzado ni en el control efectivo de las actividades extractivas ni, sobre todo, en la industrialización del gas y la diversificación de las actividades de hidrocarburos, lo que resta alcance al proceso de nacionalización.

En última instancia, el caso estudiado parece poner de manifiesto las propias limitaciones de las políticas de IED (en este caso circunscritas al sector de hidrocarburos) como instrumento para un conjunto amplio de objetivos en economías como la boliviana, con una alta dependencia de sectores primario-exportadores y, además, muy transnacionalizados. Parecería que en estos casos, deberían haberse diseñado estrategias reguladoras más audaces y, en concreto, que hubieran hecho un uso discrecional de algunos instrumentos como los requisitos de desempeño.

Referencias bibliográficas

- Agosin, M. R. y R. Mayer (2000). "Foreign investment in developing countries. Does it crowd in domestic investment?", *Discussion Papers*, UNCTAD, Ginebra.
- Bailliu, J. N. (2000). "Private Capital Flows, Financial Development and Economic Growth in Developing Countries", *Bank of Canada, Working Paper 2000-15*, Ottawa.
- Banco Mundial (2005). *Informe sobre el desarrollo mundial 2005: un mejor clima de inversión en beneficio de todos*, Washington.
- Blömostrom, M. (1991). *Host Country Benefits Of Foreign Investment*, Stockholm School of Economics, Estocolmo.

- Chesnais, F. (1997). *La mondialisation du capital*, París: Syros.
- Chudnovsky, D. (coord.) (2001). *El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur*, Buenos Aires: S. XXI/Argentina/Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.
- Dunning, J. H. (1994). "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment", *Transnational Corporations*, vol. 3, num. 1, Ginebra, pp. 23-51.
- Durand, C. (2005). "Los límites de la IED como fuente de ideas para el crecimiento de las economías en desarrollo", *Problemas del Desarrollo*, vol. 36, núm. 140, México, pp. 12-41.
- Espada, J. L. (2009). *La renta de hidrocarburos en las finanzas prefecturales. Tendencias de los ingresos y gastos (1997-2007)*, La Paz: Cedla.
- Gallagher, K. P.; R. Porcckanski y A. López (2008). "Inversión extranjera directa y desarrollo sustentable. Lecciones desde las Américas", *Informe del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas*, Tufts University, Medford (Mass.).
- Glifo, N. (2007). *Políticas para atraer inversión extranjera directa en América Latina*, CEPAL, serie "Desarrollo Productivo", núm. 175, Santiago de Chile.
- Guerra-Borges, A. (2002). *Globalización e integración latinoamericana*, México: Siglo XXI.
- Khor, M. (2000). "Globalization and the south, some critical issue", *Discussion Paper num. 147*, UNCTAD, Ginebra.
- Martínez, A. (1996). *Inversión extranjera directa y otras formas de financiamiento*, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Máttar, J., J. C. Moreno-Brid y W. Peres (2002). *Foreign Investment in México after Economic Reform*, CEPAL, serie "Estudios y Perspectivas", núm. 10, México.
- Mayer (2008). "Policy space: what, for what and where?", *UNCTAD, Discussion Papers num. 191*, Ginebra.
- Mello, L. R. de (1997). "FDI in Developing Countries and Growth: A Selective Survey", *Journal of Development Studies*, vol. 34, num. 1, Londres, pp. 1-34.
- Michalet, Ch.-A. (1998). *Le capitalisme mondial*, París: Quadrige-PUF.
- Ministerio de Hidrocarburos y Energía (2008). *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*, La Paz.
- Molero Simarro, R., J. M. Paz Antolín y J. M. Ramírez Cendrero (2010). "La inversión extranjera directa en el sector hidrocarburífero boliviano: políticas reguladoras y resultados económicos. Una comparación de los periodos de capitalización y de nacionalización", Aceptado para su publicación en *Revue Tiers Monde*, París.

- Oman, C. (2000). *Policy Competition for Foreign Direct Investment: a Study of Competition among Government to Attract FDI*, París: Centro de Estudios del Desarrollo de la OCDE.
- Paz, M. J.; S. González y A. Sanabria (2005). *Centroamérica encendida. Transnacionales españolas y reformas en el sector eléctrico*, Barcelona: Icaria.
- Paz Antolín, M. J. y J. M. Ramírez Cendrero (2009). "Foreign direct investment and its contribution to economic development: determinants and limits", Ponencia presentada en el *6th International Conference Developments in Economic Theory and Policy*, Departamento de Economía Aplicada V, Universidad del País Vasco, 2-3 de julio.
- Ramírez Cendrero, J. M. (2006): "Los impactos de la internacionalización productiva. Aproximaciones teóricas y dimensiones de análisis", *Información Comercial Española. Boletín Económico*, núm. 2874, Madrid, pp. 33-54.
- Ríos Morales, R. y D. O'Donovan (2006). "Pueden los países de América Latina y el Caribe emular el modelo irlandés para atraer inversión extranjera directa?", *Revista de la CEPAL*, núm. 88, abril, Santiago de Chile, pp. 51-70.
- Sauvé, P. (2008). "Normas sobre el comercio y las inversiones: perspectivas desde América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 94, Santiago de Chile, pp. 29-42.
- UNCTAD (varios años). *World Investment Report*, Ginebra.
- Vidal, G. (2007). "La expansión de las empresas transnacionales y la profundización del subdesarrollo. La necesidad de construir una alternativa para el desarrollo", en Vidal, G. y A. Guillén, (coords.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires: Clacso-UAM, pp. 65-82.
- Willem te Velde, D. (2001). *Policies Toward Foreign Direct Investment in Developing Countries: Emerging Best Practices and Outstanding Issues*, Londres: Overseas Development Institute.
- Zhang, K. H. (2001). "Does FDI promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America", *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, no. 2, april, Oxford, pp. 175-185.